

*Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2013
6. volební období*

302.

USNESENÍ

*výboru pro evropské záležitosti
ze 43. schůze konané dne 28. února 2013*

ke sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse /kód dokumentu 16988/12, KOM(2012) 777 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka státního tajemníka pro evropské záležitosti Úřadu vlády Ing. Martina Tlapy, MBA, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jana Bauera a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jiří Zemánek v. r.
ověřovatel výboru

Jan Bauer v. r.
zpravodaj výboru

František Novosad v. r.
místopředseda výboru

SDĚLENÍ

Sdělení Komise - Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse

KOM(2012) 777 v konečném znění, kód Rady 16988/12

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
30. 11. 2012
- **Datum projednání ve VEZ:**
24. 1. 2013 (1. kolo)
- **Procedura:**
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 7. prosince 2012, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 28. ledna 2013 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Dokument není hodnocen z hlediska principu subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Sdělení vychází z tzv. zprávy čtyř předsedů nazvané „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“ (zpráva vypracovaná předsedou Evropské rady Hermanem van Rompuyem, ve spolupráci s předsedou Evropské komise, prezidentem Evropské centrální banky a předsedou Euroskupiny) z června 2012.¹
Komise ve sdělení předkládá svůj koncept budoucího možného prohloubení integrace v rámci EU, a to se zaměřením na hospodářskou a měnovou unii (HMU). Předkládaný návrh popisuje jednotlivé kroky a návrhy opatření v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu, kterými by postupně mělo být dosaženo úplné bankovní, hospodářské, rozpočtové a politické unie. Sdělení tento koncept označuje jako „nutné posílení HMU a pečlivě vyváženou cestu vpřed“. V zájmu zajištění udržitelnosti společné měny dle sdělení HMU musí mít možnost prohlubovat se rychleji a výrazněji než EU jako celek.
Dle Komise současné projevy hospodářského zpomalení v Evropě a ekonomických obtíží některých členských států EU odhalily řadu nedostatků a bílých míst v současném fungování HMU. Jde především o nedodržování a nerespektování pravidel HMU (stanovených v Paktu stability a růstu), nedostatečnou koordinaci hospodářských politik či

¹ Na zprávu z června 2012 navázala další zpráva vypracovaná ve stejném formátu z října 2012, která zohlednila vývoj od června 2012 a sloužila jako podklad na říjnové zasedání Evropské rady.

neexistenci centralizované rozpočtové politiky. Zcela zásadní je následující nesoulad: HMU v současné podobě disponuje jednou centrální měnovou politikou aplikovanou pro všechny členské státy bez ohledu na jejich rozdílný hospodářský vývoj, avšak současně si každý členský stát určuje svoji vlastní hospodářskou politiku právě s ohledem na hospodářský vývoj v daném státě.

- **Obsah a dopad:**

Sdělení uvádí **přehled opatření** přijatých, resp. rozpracovaných od roku 2008 „v reakci na krizi“. Hlavními kroky bylo přijetí balíčku legislativních návrhů v oblasti rozpočtového a hospodářského dohledu (tzv. *six-pack*), vytvoření Evropského systému orgánů finančního dohledu, zesílení finanční regulace (požadavky kapitálové přiměřenosti), zavedení mechanismů pro řešení krizí (Evropský nástroj finanční stability EFSF a později Evropský mechanismus stability ESM) a zejména uzavření Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii². Je nutné uvést, že z hlediska práva EU se některá z uvedených opatření nacházejí minimálně na samé hraně stávajícího právního rámce EU a dosavadní pravidla a postupy musely být za účelem přijetí některých z uvedených opatření značně „rozvolněny“.³ Dle Komise je HMU díky těmto opatřením a zkušenostem získaným v souvislosti s finanční krizí a krizí státních dluhů nyní mnohem silnější.

Obecně Komise svoji vizi budoucí HMU spatřuje tak, že všechna významná rozhodnutí v oblasti hospodářské a rozpočtové politiky by měla podléhat koordinaci, schválení a dohledu na evropské úrovni (včetně daní a opatření v oblasti zaměstnanosti), HMU by měla mít vlastní centrální rozpočet a rozhodnutí o příjmech, výdajích a vydávání dluhopisů jednotlivých členských států by měla podléhat společnému rozhodování. Jako nezbytný jednotící prvek podmiňující budoucí hlubší integraci sdělení opakovaně zdůrazňuje **demokratickou legitimitu a odpovědnost**.⁴ A současně doplňuje, že možnost zapojit se do opatření pro HMU by měla být ponechána i pro další členské státy EU.

Sdělení rovněž poukazuje na **potřebu budoucích změn primárního práva EU** (Smluv), jelikož pouze některé z navrhovaných nástrojů mohou být přijaty v rámci současných Smluv, zatímco jiné si vyžádají nové pravomoci svěřené Unii. Nejdříve by však mělo být využito všech možností, které nabízí stávající právní rámec, změny Smluv (primárního práva) by měly být zvažovány pouze v případech, kdy by opatření nezbytná pro zlepšení fungování HMU nebylo možné začlenit do stávajícího právního rámce.

Soubor navrhovaných opatření k dosažení úplné bankovní, hospodářské, rozpočtové a politické unie je v dokumentu rozdělen do tří skupin – krátkodobá opatření, střednědobá opatření a dlouhodobá opatření.

V krátkodobém horizontu (6 – 18 měsíců):

- plné provedení evropského semestru a balíčku legislativních nástrojů v oblasti rozpočtového a hospodářského dohledu (tzv. *six-pack*), tedy v podstatě reforma Paktu stability a růstu;

² Smlouva označovaná někdy také jako tzv. fiskální smlouva či fiskální kompakt. Kromě České republiky a Spojeného království k ní přistoupily všechny další členské státy EU.

³ Zejména zavedení hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou v rámci tzv. *six-packu* či přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii formou mezivládní dohody mimo právní rámec EU jsou natolik problematické konstrukty, že jindy než v době hluboké finanční krize a bez podpory masivní politické poptávky po jejich rychlém přijetí by velice pravděpodobně nemohly být vůbec akceptovány.

⁴ „Postupná hlubší integrace eurozóny směrem k úplné bankovní, rozpočtové a hospodářské unii si současně vyžádá kroky směřující k politické unii s posílenou demokratickou legitimitou a odpovědností.“ (str. 13)

- dohoda o balíčku dvou nástrojů pro zpřísnění rozpočtového dohledu a pro účinnější řešení finanční nestability (tzv. *two-pack*, na rozdíl od *six-packu* se týká pouze eurozóny);
- jednotný soubor pravidel a mechanismus dohledu v oblasti finanční regulace pro lepší sledování a zvládání krizových situací ve finančním systému⁵;
- jednotný mechanismus pro řešení problémů bank, který by řešil problémy a případnou restrukturalizaci bank v obtížích;
- rychlé přijetí nového víceletého finančního rámce EU na období 2014-2020;
- koordinace *ex ante* připravovaných velkých reforem v členských státech a vytvoření tzv. nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost vycházející ze současného postupu pro prevenci a nápravu makroekonomických nerovnováh a spočívající ve smluvním ujednání s Komisí a financování z účelově vázaných příjmů;
- podpora veřejných investic, zahrnovala by vytvoření nového rámce pro veřejné investice (sdělení o vhodné cestě k dosažení střednědobého rozpočtového cíle Komise předloží na jaře 2013);
- posílení vnějšího zastoupení eurozóny, plán na sjednocení vnějšího zastoupení eurozóny v mezinárodních hospodářských a finančních organizacích a fórech, Komise předloží plán ke konsolidaci zastoupení eurozóny v Mezinárodním měnovém fondu (jedno zastoupení za celou eurozónu)

Ve střednědobém horizontu (18 měsíců – 5 let)

- posílení rozpočtové a hospodářské integrace, větší sdílení finančního rizika, zavedení společné kontroly nad jednotlivými vnitrostátními rozpočty⁶;
- posílení koordinace politik zaměstnanosti a sociálního zabezpečení a dohled nad nimi;
- zavedení zvláštního rozpočtu pro eurozónu a vlastních zdrojů pro jeho naplnění (v této souvislosti se již několikrát jako možný vlastní zdroj „evropského rozpočtu“ hovořilo o zdanění finančních transakcí, emisních povolenek, letecké dani atd.);
- Fond pro umoření dluhu jako řešení dluhů překračujících 60% referenční hranici vůči HDP (kritérium Paktu stability a růstu), Fond by ručil za dluhy členských států překračující referenční hranici, ty by byly převedeny na Fond, který by byl financován vydáváním vlastních dluhopisů;
- společné vydávání krátkodobých státních dluhopisů (tzv. eurobondů), společná emise dluhopisů by posílila finanční stabilitu prostřednictvím společné záruky a snížila náklady na splácení dluhu.

Uvedená opatření ve střednědobém horizontu by vyžadovala změnu Smluv (primárního práva).

V dlouhodobém horizontu (5 let a více)

- úplná bankovní unie s přímým dohledem ECB nad všemi bankami, jednotné normy pro sektor bankovníctví, záruky za vklady ve všech členských státech;
- úplná rozpočtová a hospodářská unie, politická unie se sdílením svrchovanosti a centrálním rozpočtem zahrnující společné vydávání dlouhodobých dluhopisů, stabilizaci makroekonomické rovnováhy v HMU, usnadnění konvergence, rozdělení rizik hospodářských otřesů.

⁵ Komise již předložila legislativní návrhy na vytvoření jednotného mechanismu dohledu v září 2012, jde v nich o přenesení pravomocí národních orgánů dohledu na evropskou úroveň.

⁶ Na str. 26 Komise dokonce uvádí možnost vetovat rozpočty členských států: „Ve střednědobém horizontu je třeba zavést další rozpočtovou koordinaci (včetně možnosti vyžadovat změny vnitrostátních rozpočtů nebo je vetovat)...“.

Uvedená opatření v dlouhodobém horizontu by vyžadovala změnu Smluv (primárního práva).

Změny Smluv (primárního práva) označené ve sdělení jako nezbytné pro uvedená navrhovaná opatření, aby mohlo dojít k převedení dalších pravomocí na Unii:

- nový právní základ pro zřízení Fondu pro umoření dluhů s širším záběrem než současný čl. 136 Smlouvy o fungování EU;
- nový zvláštní rozpočtový postup pro získávání vlastních zdrojů;
- přenesení dalších daňových pravomocí na evropskou úroveň;
- vytvoření pokladní správy HMU (rozpočtový orgán);
- zakotvení možnosti zapojení se pro členské státy mimo HMU.

Mezivládní formát spolupráce mezi členskými státy by dle sdělení neměl být nástrojem pro prohlubování integrace.⁷

Sdělení poukazuje na potřebu postoupit k **politické unii**, aby bylo možné pokračovat v hlubší hospodářské a finanční integraci. Převedení suverenity (pravomocí) na evropskou úroveň je spojeno s převedením odpovědnosti. Demokratická odpovědnost a demokratická legitimita mají být zajištěny posílením úlohy Evropského parlamentu a institucí EU i zachováním zásadní úlohy vnitrostátních parlamentů. Spolupráce Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů by měla probíhat v souladu s Protokolem č. 1 ke Smlouvám a také s čl. 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Evropský parlament by měl být více zapojen do výběru víceletých priorit Unie a do diskusí nad roční analýzou růstu a mohl by do tzv. meziparlamentních setkání se zástupci národních parlamentů k problematice evropského semestru přizvat i zástupce Komise a Rady. Po začlenění Evropského mechanismu stability (ESM) do právního rámce EU by měl Evropský parlament vykonávat novou kontrolní funkci vůči ESM. Sdělení rovněž jako možnost zmiňuje i případné zřízení zvláštního výboru pro otázky eura v Evropském parlamentu, jenž by měl mít speciální rozhodovací pravomoci (sdělení však nespécifikuje jaké). Specifickým nástrojem jak dále posílit demokratickou legitimitu by mělo být **rozšíření pravomocí Soudního dvora EU** vytvořením nových zvláštních pravomocí a postupů.

Komise ve sdělení také uvádí, že při případné změně Smluv (primárního práva), pokud by tyto změny byly širší než záležitosti HMU, by bylo vhodné umožnit **použití řádného legislativního postupu** (spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu + hlasování kvalifikovanou většinou v Radě) v těch případech, kdy se nyní uplatňuje zvláštní legislativní postup, tedy např. jednomyslné hlasování v Radě (nahrazení jednomyslného hlasování v Radě hlasováním kvalifikovanou většinou by v důsledku znamenalo zrušení možnosti uplatnit právo veta pro jednotlivý členský stát).

- **Stanovisko vlády ČR:**

ČR podporuje diskusi o všech opatřeních, která jsou uskutečnitelná v krátkodobé perspektivě a která mohou reálně přispět ke stabilizaci hospodářské situace především v zemích eurozóny. Diskuse o těchto možných opatřeních by však měla být vedena při vědomí realistických možností toho, co je akceptovatelné většinou států, je naopak nevhodné vnášet do diskuse příliš kontroverzní témata a návrhy. ČR není nakloněna diskutovat ani činit závazky dnes o krocích přijatelných až v dlouhodobé perspektivě, které budou řešeny teprve s nově zvoleným Evropským parlamentem a novou Evropskou

⁷ Např. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je právě příkladem mezivládní dohody.

komisí. Zdůrazňuje, že téma dlouhodobého vývoje evropské integrace je potřeba jednoznačně oddělit od témat majících za cíl stabilizaci eurozóny. ČR podporuje hospodářskou stabilizaci eurozóny, implementaci legislativních návrhů upravujících tzv. správu hospodářských záležitostí považuje za zcela zásadní.

Udržení existence měnové unie dle ČR nezbytně vyžaduje vyšší míru koordinace hospodářských a fiskálních politik, než jaká je nezbytná pro státy, které nejsou členy měnové unie. Jednotný systém koordinace hospodářské a fiskální politiky v rámci celé Evropské unie proto není dlouhodobě představitelný. Avšak sdělení rozděluje EU na dva odlišné celky, zatímco v zájmu ČR je posilovat variabilitu hloubek integrace tak, aby nedocházelo ke štěpení EU do dvou skupin pouze na základě jednoho kritéria (měnového), ale aby zde existovalo více okruhů užší spolupráce spojujících členské i nečlenské státy měnové unie. Silným společným základem všech musí zůstat vnitřní trh.

Koordinace fiskálních politik by se měla opírat o jednotná objektivně stanovená pravidla platná pro všechny členské státy Evropské unie. V případě členů eurozóny je vhodné další posílení fiskálního dohledu. Právo národního parlamentu schvalovat státní rozpočet nemůže být přeneseno na jakýkoli jiný orgán, který není demokraticky legitimován ke konečnému rozhodování o státním rozpočtu. ČR pokládá za nevhodné činit v tuto chvíli jakékoli kroky, které by vedly směrem ke sdílení dluhů a případnému společnému vydávání dluhopisů či pokladničních poukázek. ČR nepodporuje myšlenku centrálního evropského rozpočtu.

V rámci koordinace hospodářských politik je třeba se nejprve soustředit na lepší využívání nástrojů a politik, jimiž EU disponuje již v současnosti. Především jde o oblast vnitřního trhu či tzv. evropský semestr. ČR podtrhuje, že by měl platit princip diferenciací mezi státy eurozóny a ostatními státy EU při tvorbě nových opatření a v rámci eurozóny dále také diferenciací mezi státy v objektivních potížích s konkurenceschopností, resp. udržitelností jejich národního hospodářství a státy, které těmito potížemi netrpí. Za nevhodný nástroj užší koordinace hospodářských politik již ve střednědobém horizontu považuje jejich finanční stimulaci prostřednictvím zvláštního finančního instrumentu (tzv. nástroj konvergence a konkurenceschopnosti). Naopak by bylo možno podpořit úvahy o nástroji, jehož cílem by bylo odstraňování negativních asymetrických šoků na jednotlivé státy měnové unie způsobených jednotnou měnovou politikou ECB.

ČR upozorňuje, že je zapotřebí respektovat principy rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy i fakt, že originárním zdrojem kompetencí jsou právě členské státy. Zásadní je zachování demokratické legitimacy. Rovněž je v diskusi nezbytné reflektovat druh vykonávaných pravomocí (svěřené Unii vs. nesvěřené Unii). Pokládá za klíčové, že společným principem fungování Evropské unie i členských států je zásada zastupitelské demokracie a zdůrazňuje demokratickou kontrolu ze strany národních parlamentů. Podporuje spolupráci (i její zintenzivnění) národních parlamentů a jejich spolupráci s Evropským parlamentem. K případnému vytvoření „skutečné evropské politické sféry“ se ČR staví velmi rezervovaně.

Co se týče tzv. bankovní unie, ČR nesouhlasí s nereálně stanovenými termíny jednotlivých kroků a vyvoláváním nereálných očekávání, upřednostnila by spíše souhrnný přístup umožňující učinit si představu o podobě a dopadech bankovní unie. Hlasovací mechanismy EBA musejí být spravedlivé a vyvážené, aby státy neúčastníci se SSM nebyly systematicky přehlasovávány. Podpora přímé rekapitalizace bank nesmí narušovat pravidla vnitřního trhu. Koncept plně integrované bankovní unie je podle ČR v rozporu s principem subsidiarity, neodpovídá současnému politickému uspořádání EU ani míře integrace finančních trhů, nese riziko morálního hazardu a oslabení odpovědnosti členských států za dlouhodobou rozpočtovou udržitelnost. ČR odmítá princip nadřazení

obecného zájmu EU nad zájmem státu a zájmu finanční stability skupiny nad finanční stabilitou jednotlivé úvěrové instituce.

Případné konkrétní návrhy na změnu Smluv bude třeba pečlivě sledovat. ČR plně respektuje stávající systém primárního práva. Obecně se ČR přenos pravomoci rozhodovat o hospodářských a rozpočtových politikách na unijní instituce jakožto poslední instanci jeví jako problematické opatření. Stejně rizikové se jeví i přenášení rozpočtové odpovědnosti na nadnárodní úroveň. ČR současně nepodporuje vlastní fiskální kapacitu (vlastní zdroje) unie. Společný fond pro společné umořování dluhů nepokládá ČR za přijatelný, stejně jako společné pokladniční poukázky.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Dokument je v Evropském parlamentu v tzv. přípravné fázi, k projednání byl přidělen gesčnímu výboru pro hospodářské a měnové záležitosti. Harmonogram projednávání ve výboru a na plénu doposud nebyl stanoven.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

p o d p o r u j e rámcovou pozici vlády, kritickou k řadě navrhovaných opatření, ale zároveň vládu **v y z ý v á**, aby aktivně zahájila diskuzi o svých návrzích ke sdělení Komise a k závěrečné zprávě H. van Rompuye s cílem:

- prosadit myšlenku variabilní integrace,
- předejít tomu, aby se ČR později dostala do situace, kdy by byla nucena použít veto na některé z opatření směřující ke stabilizaci ekonomické situace v eurozóně jenom proto, že bude zbytečně uplatňováno i vůči státům stojícím mimo eurozónu,
- přimět Evropskou komisi, aby z navrženého množství opatření vybrala sadu těch, které považuje opravdu za nezbytně nutné k ozdravení eurozóny, kterou ČR jednoznačně podporuje, a zahájila jednání o jejich realizaci.

Jiří Zemánek v. r.
ověřovatel výboru

Jan Bauer v. r.
zpravodaj výboru

František Novosad v. r.
místopředseda výboru